Management Summary

Mandat

En avril 2011, le Groupe socialiste de l'Assemblée fédérale a chargé le centre de politique économique de la Haute école de sciences appliquées de Zurich (ZHAW) d'extrapoler l'évolution du marché du logement sur les vingt prochaines années. Objectif : analyser les effets de l'ouverture du marché du travail à la main-d'œuvre étrangère, dans le sillage de la libre circulation des personnes. Les buts du Groupe socialiste en matière de politique du logement sont les suivants :

1. Couverture suffisante des besoins nationaux en logements (pas de prix excessifs)
2. Pas de nouveaux effets d'éviction (afflux de pendulaires !) dans les cinq régions problématiques, à savoir le canton et surtout la ville de Zurich, le canton de Zoug, le bassin lémanique, la région de Bâle et la ville de Berne .
3. Mixité sociale dans toutes les régions problématiques (pas de ghettoïsation).

Dans le cas où ces buts ne seraient pas atteints, des mesures seraient à proposer pour s'en rapprocher un maximum.

Méthode

Une analyse de l'évolution - jusqu'en 2030 - du marché du logement national et des cinq régions problématiques a été effectuée sur la base du dernier scénario démographique « moyen » (scénario A) proposé par l'Office fédéral de la statistique (OFS), en extrapolant les tendances actuelles. Dans un deuxième temps, l'étude se penche sur les effets d'un scénario de croissance démographique « haut » (scénario B) ou d'une augmentation de la consommation de surface habitable.

Bien entendu, une étude de l'évolution du marché du logement sur les dix à vingt prochaines années ne peut prétendre à une précision ni à une validité scientifique à proprement parler. Il s'agit plutôt de développer des scénarios quantitatifs reposant sur des estimations approximatives (calculs de plausibilité) qui mettent en évidence de manière transparente les perspectives d'évolution de l'offre et de la demande, sur la base de postulats qui semblent actuellement vraisemblables et des informations dont nous disposons aujourd'hui.

Analyse de la demande

La demande dépend d'une part du nombre de ménages, qui varie en fonction de la dynamique démographique et en particulier de l'immigration et, d'autre part, de la consommation de surface habitable, qui dépend du pouvoir d'achat, du coût du logement et des préférences personnelles. Les estimations de la demande présentées dans le tableau 1 reposent sur les postulats suivants :

- Chaque ménage a besoin d'un seul appartement, les résidences secondaires ne sont pas prises en compte dans un premier temps.
- La consommation de surface habitable se maintient à la moyenne actuelle de 50 m^2 par personne.
- La croissance économique réelle suit la tendance actuelle, à savoir 1,5% par an.

Tableau 1: Population et ménages en Suisse 2010-2030 (en milliers de personnes)

		2010	2020	2030	Croissance 2010-2030
Population	Scénario A	7 857	8 402	8 738	2010 - 2020 / 2010 - 2030
	Scénario B	7 878	8 765	9 533	
Ménages	Scénario A	3 602	4 005	4 256	
	Scénario B	3 611	4 155	4 590	

SM = solde migratoire / PR = population résidente

L'offre

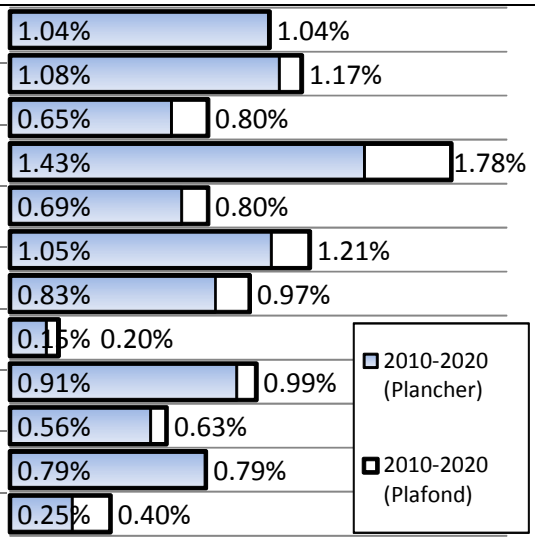
L'offre de logements dépend du nombre de logements disponibles, des capacités de production, des coûts de construction et des prix à l'achat et à la location. L'évolution de l'offre imaginée pour ces vingt prochaines années part du principe que

- L'offre s'adapte à la demande indépendamment du type de logement (en location ou en propriété)
- Le contexte ne change pas (politique d'aménagement du territoire, prescriptions en matière de constructions, fiscalité, aide au logement etc.)
- Les coûts de construction et les rendements dans le secteur immobilier ne changent pas.

L'évaluation de la future production de logements prévoit un seuil minimal (poursuite de la tendance 2005-2009) et un seuil maximal, défini en fonction des projets de construction en cours et à venir dans les régions problématiques.

Tabelle 2: Construction de logements 2010-2030

	Augmentation annuelle nette du nombre de logements (seuil minimal et maximal)	
Région	2010-2020	2020-2030
Suisse	41 841	41 841
ZH	7 202-7 802	7 202
Ville de Zurich	1 346-1 650	1 346
ZG	723-900	523
GE	1 474-1 700	1 474-2 000
VD	3 763-4 316	3 763-4 095
Bassin lémanique	3'836-4'478	3 836-4 674
BS	157-210	157-420
BL	1 181-1 283	1 181
Région bâloise (BS+BL)	1 338-1 493	1 338-1 601
BE	4 074	2 225
Ville de Berne	186-300	186-218



((Legende : Plancher : seuil minimal; Plafond : seuil maximal))

Situation du marché du logement en 2020-2030 en cas de poursuite de la tendance actuelle

Si la tendance actuelle se poursuit (seuil minimal dans le tableau 2), la pénurie sur le marché du logement, mesurée en logements vides, devrait s'aggraver dans presque toutes les régions (voir seuil maximal dans le tableau 3). La détente que l'on observe dans les années 2020 et 2030 au niveau national concerne uniquement les zones rurales ou les régions en périphérie des grands centres économiques. La situation reste très tendue dans le bassin lémanique, comme dans les villes de Bâle, Zurich et Berne.

Adaptation du marché

Dans toutes les régions problématiques, les acteurs du marché réagissent à la pénurie du logement. Actuellement, on observe un nombre remarquable de projets lancé par des promoteurs privés. Les villes leur ont emboîté le pas et ont mis en place des programmes de construction de logements. D'un point de vue purement quantitatif, ces efforts sont positifs, car ils contribuent à répondre aux besoins de la population. Ces constructions apparaissent sous le seuil maximal dans le tableau 2 et viennent s'ajouter aux chiffres de la tendance actuelle. Comparées à la poursuite de la tendance actuelle, les constructions de logements ont pour effet la hausse du nombre de logements vides, qui apparaît dans le tableau 3 sous le seuil minimal.

Les projets privés actuels et à venir auront pour effet une augmentation des surfaces habitables dans les segments de prix moyens à élevés. Les ménages aux revenus inférieurs à la moyenne ont besoin de logements bons marchés et, pour les constructions récentes, dépendent des offres des communes et des maîtres d'ouvrage d'utilité publique.

Tableau 3: Logements vides (seuils minimal et maximal) 2020 – 2030 (scénario A)

	Nombre de logements vides (en % du nombre de logements)	
Région	2010	Seuil maximal en cas de poursuite de la tendance actuelle en matière de construction
Suisse	1,00	2020: 0.25; 2030: 3
ZH	0,63	2020: 1; 2030: 2
Ville de Zurich	0,07	2020: 0.5; 2030: 1
ZG	0,29	2020: 2; 2030: 2
GE	0,23	2020: 0; 2030: 0
VD	0,50	2020: 0; 2030: 0
Bassin lémanique	0,37	2020: 0; 2030: 0
BS	0,76	2020: 0; 2030: 0
BL	0,47	2020: 1; 2030: 2
Région de Bâle (BS + BL)	0.60	2020: 0; 2030: 1.5
BE	1,30	2020: 2; 2030: 2.5
Ville de Berne	0,49	2020: 0.5; 2030: 1

Plancher
Plafond

Effets d'une accélération de la croissance démographique ou d'une augmentation de la consommation de surface habitable

Le scénario B prévoit une croissance de la population entre 2010 et 2030 due à l'augmentation des naissances, la hausse de l'espérance de vie et l'immigration. La population suisse atteindrait ainsi 9,465 millions au lieu de 8,741 millions d'habitants actuellement. Dans ce cas, la pénurie de logements deviendrait dramatique dans tout le pays, a fortiori dans les régions problématiques.

Par ricochet, le même constat s'applique à l'augmentation de la consommation de surface habitable. Une simple hausse de 3% entre 2010 et 2030 annulerait complètement la détente du marché du logement national en 2030, qui apparaît dans le tableau 3. En l'absence de construction de

logements, les prix des surfaces habitables augmenteraient jusqu'à ce que le nombre de logements disponibles corresponde à la demande. Le marché de l'immobilier resterait donc entre les mains des propriétaires et des régies.

L'impact de la libre circulation des personnes

L'arrivée de main-d'œuvre étrangère très qualifiée, aux revenus supérieurs à la moyenne, s'est accompagnée d'une augmentation de la demande de surface habitable dans les régions problématiques, surtout dans les segments de prix les plus élevés, ce qui a eu pour corollaire une homogénéisation sociale progressive dans certains quartiers (p. ex. dans le quartier zurichois de Seefeld). La demande de logements dépend toutefois de deux autres facteurs : l'augmentation du niveau de vie et la diminution de la taille des ménages, due au vieillissement démographique et à l'individualisation croissante de la société (société de célibataires).

Le tableau 4 propose une évaluation approximative de l'influence de l'immigration et de l'individualisation. Il en ressort que l'immigration en provenance de l'UE dans les années 2000 – 2010 a fait exploser la demande. Cet effet devrait s'atténuer à l'avenir (selon le scénario A). L'augmentation du nombre de célibataires, en revanche, a un impact bien plus important, qui s'inscrit sur le long terme. Cela explique la multiplication des ménages et la hausse de la demande de logements, alors que la population reste constante.

Si l'immigration s'avérait nettement plus importante, comme le prévoit le scénario B, l'augmentation de la demande serait principalement imputable à l'arrivée de citoyens de l'UE.

Tableau 4: Population et augmentation des ménages en Suisse 2000-2030 (en milliers)

			2000	2010	2020	2030
Population	Etat à la fin de la décennie	Scénario A	7 204	7 857	8'402	8'739
		Scénario B	7 204	7 857	8'765	9'533
	Augmentation de la dernière décennie;	SM UE-AELE	4	360	220	165
		SM Pays tiers	263	260	250	175
	A partir de 2020 pour le scénario A	PR Suisse	186	33	75	-3
Ménages	Etat à la fin de la décennie	Scénario A	3'182	3'602	4'005	4'256
		Scénario B	3'182	3'602	4'155	4'590
	Augmentation due à l'accroissement de la population	SM UE-AELE	2	180	110	82
		SM Pays tiers	105	173	100	70
	au cours de la dernière décennie;	PR Suisse	103	18	42	-2
	A partir de 2020 pour le scénario A*	Total	210	371	252	150
	Augmentation sans accroissement de la population au cours de la dernière décennie ;	Vieillissement et individualisation	112	282	151	101
	A partir de 2020 pour le scénario A	(= résidu)				

SM = solde migratoire / PR = population résidente

Mode de calcul et source, voir tableau 10 (p. 21).

Il est important de préciser ici que le tableau ci-dessus prend en compte une augmentation individuelle de la consommation de surface habitable. Dans le cas où la tendance des années 1999 à 2009 se poursuivrait, à savoir une hausse de 10% par an, le scénario A prévoit une augmentation de la demande de logements comparable à l'évolution de l'immigration et à la multiplication des ménages à une personne.

Recommandations

1. Autant que possible, il faudra faire jouer les lois du marché pour augmenter le nombre de logements disponibles. Les pouvoirs publics doivent gérer la construction de logements dans cette optique. Il faut viser une densification des agglomérations, sans avoir peur de construire des quartiers entiers de barres d'immeubles. Les classements de zones doivent être limités. Dans le cas de grands projets, les promoteurs immobiliers privés seront suivis de près, pour assurer la rapidité et la qualité de l'exécution. Les réglementations restrictives sont à prendre avec circonspection, car elles ont des effets non seulement sur le nombre de logements bâtis, mais également sur les coûts.
2. En ce qui concerne les instruments financiers, des contributions à l'équipement devront être versées le plus rapidement possible pour couvrir les coûts. Il faudra également donner la priorité à la taxe sur les plus-values foncières. Les plus-values ne devront pas seulement être compensées sous forme monétaire, mais également sous forme de droit de construction ou d'utilisation pour les maîtres d'ouvrage privés et publics ou encore par la constitution de zones non constructibles.
3. Les pouvoirs publics doivent remédier aux lacunes du marché et proposer aux personnes à revenus modestes (p. ex. les retraités, les handicapés, les étudiants, les familles et les parents célibataires) des logements adéquats, soit en construisant des nouveaux bâtiments, soit en mandatant et en soutenant des maîtres d'ouvrage d'utilité publique.
4. Comme le veut le Projet de territoire Suisse, la mixité sociale doit être une priorité, surtout dans les zones urbaines densément peuplées. S'il souhaite que des personnes ayant peu de revenus puissent trouver des logements adéquats bien situés, l'Etat devra subventionner les maîtres d'ouvrage d'utilité publique (surtout les coopératives de construction et d'habitation) et leur donner la priorité dans l'achat de terrains bon marché. Dans un deuxième temps, et si c'est nécessaire, les promoteurs de projets destinés à des personnes à faibles revenus pourront bénéficier d'une aide financière (prêts, cautions etc.)
5. En définitive, la question de la mixité sociale dans les agglomérations, les villes ou les quartiers se résoudra sur le plan politique et les mesures d'aménagement du territoire seront adaptées en conséquence.
6. A l'aide de réglementations relatives à l'utilisation des espaces et en fixant des plafonds de revenus, le politique veillera à ce que les logements soient bien attribués aux groupes sociaux auxquels ils sont destinés.

Conclusion

Il n'existe pas de formule magique pour remédier à la pénurie des logements d'aujourd'hui et de demain. La solution réside dans une combinaison de mesures, dans le sens des recommandations que nous venons de faire. Un rôle de premier plan est dévolu aux villes, qui disposent de davantage de compétences pour mettre en œuvre des mesures prioritaires et assument donc une responsabilité plus grande. Cela dit, une politique du logement urbain, même dynamique et ciblée, ne pourra porter ses fruits que si elle est activement suivie et soutenue par la Confédération et le canton.